

Praxisleitfaden zur staatlichen Kontrolle von Waffen- vermittlungsgeschäften



FSC.GAL/63/03/Rev.2/Corr.1

19. September 2003

RESTRICTED

DEUTSCH

Original: ENGLISCH

© 2003. Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa besitzt alle Rechte an diesem Werk in Inhalt und Form. Die Vervielfältigung dieses Werks oder einzelner Teile davon in begrenzter Stückzahl zu Studien- oder Forschungszwecken ist gestattet. Alle anderen Anfragen sind an die FSK-Unterstützungsgruppe des Konfliktverhütungszentrums im OSZE-Sekretariat, Kärntner Ring 5-7, A-1010 Wien, Österreich, zu richten.

INHALTSVERZEICHNIS

I.	EINLEITUNG UND METHODEN	2
II.	ÜBERBLICK ÜBER DIE WICHTIGSTEN SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	4
III.	INTERNATIONALE VERPFLICHTUNGEN	7
IV.	INHALT DER GENEHMIGUNGSPFLICHTEN UND GENEHMIGUNGSKRITERIEN	9
1.	Definition der Begriffe „Waffenvermittlungsgeschäft“ und „Waffenvermittler“	9
2.	Genehmigungspflichtige Aktivitäten	11
3.	Räumlicher Anwendungsbereich von Kontrollen für Waffenvermittlungsgeschäfte	11
4.	Güterkreis	13
5.	Genehmigungskriterien	14
V.	GENEHMIGUNGSVERFAHREN	15
1.	Zuständiger Staat	15
2.	Zuständige Genehmigungsbehörde	15
3.	Prinzip der Entscheidung auf Einzelfallbasis	16
4.	Registrierung und Zuverlässigkeitsüberprüfung	17
5.	Notwendige Angaben bei Antragstellung	18
6.	Endverbleibsdokumente	19
VI.	DURCHFÜHRUNG DER KONTROLLEN	20
1.	Durchführung effektiver Kontrollen im eigenen Staatsgebiet	20
2.	Kontrollen nach dem Transfer	20
3.	Generalprävention durch Androhung strafrechtlicher Maßnahmen	21
VII.	INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT	21
	ANHANG: QUELLENVERZEICHNIS	22

Dieser Leitfaden wurde von den Regierungen Deutschlands und Norwegens verfasst.
(Alle Bezeichnungen geschlechtsneutral)

I. Einleitung und Methoden

Auf der Konferenz der Vereinten Nationen über den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten im Juli 2001 in New York betonten die Staaten, dass Kleinwaffen und leichte Waffen (SALW) und deren unkontrollierte Verbreitung weltweit großen Schaden verursachen, nicht nur in Bezug auf den hohen Blutzoll, sondern auch durch die Verschärfung bewaffneter Konflikte und die regionale Destabilisierung. Die leichte Verfügbarkeit von Kleinwaffen stellt außerdem eine schwerwiegende Beeinträchtigung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung dar.

Aufbauend auf multilateralen Übereinkünften auf Ebene der Vereinten Nationen und der OSZE und anderer Gremien setzt sich das vorliegende Dokument mit der Frage der SALW-Vermittlungsgeschäfte auseinander. Im Einklang mit dem Beschluss der OSZE-Teilnehmerstaaten, eine Sammlung von Praxisleitfäden auszuarbeiten (OSZE, 2002c), soll dieser Leitfaden als Orientierungshilfe für „die Teilnehmerstaaten bei der Festlegung innerstaatlicher politischer Konzepte“ dienen, „und als Mittel zur Förderung höherer gemeinsamer Standards in der Praxis aller Teilnehmerstaaten“.

Die Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften durch den einzelnen Staat sollte nicht von den Kontrollmechanismen abgekoppelt sein, die Staaten für andere damit zusammenhängende Bereiche eingerichtet haben, wie Kennzeichnung,

Herstellung und Ausfuhr von SALW. Es ist daher wichtig, dass die Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften mit der Kontrolle in anderen Bereichen, namentlich der Ausfuhr, in Einklang gebracht wird. Ausfuhrkontrollen und die Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften sollten in der Praxis ein zusammenhängendes System bilden, das einerseits umfassende Kontrollen erlaubt, jedoch keine unnötige Verdoppelung des Verwaltungsaufwands bedeutet. Die beiden Instrumente sollten einander daher nicht überschneiden, sondern vielmehr ergänzen. Zu diesem Zweck sollten die Regeln für Waffenvermittlungsgeschäfte übersichtlich und auf jene Fälle ausgerichtet sein, die bisher noch keiner anderen Kontrolle unterliegen. Es wird daher vorgeschlagen, die Regeln für Waffenvermittlungsgeschäfte vorzugsweise in den Rahmen von Ausfuhrkontrollvorschriften einzubinden *[siehe Praxisleitfaden zur Ausfuhrkontrolle]*.

Die Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften soll den Staaten in erster Linie die Möglichkeit geben, Einblick in die Aktivitäten von Personen zu erhalten, die in Grauzonen oder im illegalen Bereich agieren, und ihnen die Mittel zur Verhinderung und Bestrafung dieser Aktivitäten an die Hand geben. Daher sollte eine Definition der zu überwachenden Aktivitäten den Vorschriften des Strafrechts in Bezug auf Klarheit, Bestimmtheit und Erkennbarkeit genügen. Die Staaten sollten in ihrer Rechtsordnung deutlich machen, welche Aktivitäten als Waffenvermittlungsgeschäfte

einzustufen sind und daher genauestens durchleuchtet werden müssen, welche Akteure als Waffenvermittler anzusehen sind, welche Handlungen als rechtswidrig gelten und welche Arten von Sanktionen dagegen zur Verfügung stehen.

Dieser Leitfaden fasst die Kernpunkte des internationalen Informationsaustauschs über Waffenvermittlungsgeschäfte zusammen. Er soll das weitere Auseinanderdriften der nationalen Entwicklungen verhindern und legt dazu ein umfassendes Konzept vor, das alle wichtigen Fragen in Bezug auf Genehmigungspflichten, -verfahren und -kriterien sowie im Hinblick auf die Durchsetzung, Kriminalisierung und internationale Zusammenarbeit behandelt. Im Anschluss an einen kurzen Überblick über die einschlägigen internationalen Verpflichtungen führt der Leitfaden die notwendigen Elemente für die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften an, arbeitet gemeinsame Leitlinien für eine Kontrollpolitik heraus und legt wirksame Maßnahmen für die verwaltungstechnische Durchführung und Durchsetzung fest.

Dieses Kapitel basiert auf der Praxis derzeit bestehender Vorschriften für Waffenvermittlungsgeschäfte. Da jedoch zur Zeit nur sehr wenige Staaten über Regelungen für Waffenvermittlungsgeschäfte verfügen und die daraus resultierende Praxis uneinheitlich ist, wurden der Beschreibung des Ist-Zustands Empfehlungen gegenübergestellt, welche Maßnahmen für eine wirksame Regelung von Waffenvermittlungsgeschäften notwendig wären. Im Wissen um den Unterschied zwischen den Rechtsordnungen der einzelnen Staaten und im Interesse der Schaffung der notwendigen

gemeinsamen Grundlage für die Teilnehmerstaaten unterscheidet dieses Kapitel in den folgenden Abschnitten grundsätzlich zwischen „Kernelementen“ und darüber hinaus gehenden „optionalen Elementen“. Die Kernelemente enthalten alle wesentlichen Punkte, die allgemein für eine wirksame und angemessene Regelung als notwendig erachtet werden. Darüber hinaus gehende Elemente gelten hier als optionale Elemente. Die Teilnehmerstaaten müssen selbst prüfen, ob sie zweckmäßig sind und inwieweit sie in innerstaatliches Recht übernommen werden können. Trotzdem empfiehlt dieses Kapitel in einigen Fällen bestimmte optionale Elemente, wenn sie geeignet sind, die Wirksamkeit der Kontrolle zu erhöhen.

Für die Zwecke dieses Kapitels und laut OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen (OSZE, 2000, Präambel, Absatz 3, Fußnote) sind SALW tragbare Waffen, die nach militärischen Anforderungen für den Einsatz als tödliches Kriegswerkzeug hergestellt oder umgebaut wurden.

II. Überblick über die wichtigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Dieser Leitfaden kommt zu folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

Grundsatz der Kohärenz

Zwecks größerer Wirksamkeit sollte die Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften mit den Vorschriften des Staates für verwandte Bereiche im Einklang stehen. Insbesondere sollte die Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften mit den Ausfuhrkontrollen abgestimmt sein und daher, wenn möglich, einen Bestandteil derselben bilden. Da viele Staaten bereits über ein hoch entwickeltes Ausfuhrkontrollsystem verfügen, wird es in der Praxis häufig genügen, die bestehenden Vorschriften durch eine zusätzliche Bestimmung für Waffenvermittlungsgeschäfte zu ergänzen. Dies würde auch eine Verdoppelung der Genehmigungspflicht vermeiden helfen und das Ordnungssystem ausreichend transparent machen. Die Aufnahme in das Ausfuhrkontrollsystem hätte auch den zusätzlichen Vorteil, dass die einschlägigen Genehmigungskriterien, die bereits auf einzelstaatlicher und internationaler Ebene entwickelt wurden, bei Entscheidungen zur Ausfuhrkontrolle unmittelbar übernommen werden können.

Jede Person, die der Gerichtsbarkeit des überwachenden Staates unterliegt und beabsichtigt, Waffenvermittlungsgeschäfte zu tätigen – der „Waffenvermittler“ – muss für jede derartige Vermittlungstätigkeit eine Genehmigung

beantragen und sollte eine solche erhalten, wenn die innerstaatlichen Gesetze und sonstigen Vorschriften dies vorschreiben. Eine Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften innerhalb des Hoheitsgebiets eines Staates unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Waffenvermittlers würde die unerlässliche Kongruenz der Kontrollsysteme sicherstellen.

Die Kernaktivität von „Waffenvermittlungsgeschäften“

Im Fall inländischer Rüstungsgüter sehen die Verfahren zur Kontrolle von Rüstungsexporten in vielen Ländern ausreichende Kontrollen vor. Länder mit einer zuverlässigen Kontrolle der Rüstungsausfuhr können den Endverbleib dieser Güter mittels ihrer Ausfuhrverfahren kontrollieren. Daher beziehen sich die im Folgenden beschriebenen Kernaktivitäten von Waffenvermittlungsgeschäften auf Rüstungsgüter, die sich in einem Drittland befinden. In diesem Fall sind Waffenvermittlungsgeschäfte besonders sensibel, da sie nicht der herkömmlichen Ausfuhrkontrolle unterliegen. Staaten könnten auch Kontrollen für Waffenvermittlungstätigkeiten für inländische Rüstungsgüter einführen, wodurch dann für eine Transaktion zwei Genehmigungen erforderlich wären (eine Genehmigung für Waffenvermittlungsgeschäfte und eine Ausfuhrgenehmigung).

Zur Kernaktivität gehören folgende Tätigkeiten:

- Erwerb von in einem Drittland befindlichen SALW zum Zwecke der Ausfuhr in ein anderes Drittland,
- Vermittlung zwischen Veräußerern und Erwerbern von SALW zur Erleichterung des Transfers dieser Waffen aus einem Drittland in ein anderes (gleichbedeutend mit der „Vermittlung“ von Waffengeschäften sind die Begriffe: ein Waffengeschäft „anbahnen“, „aushandeln“ und „organisieren“),
- Nachweis der Möglichkeit einer derartigen Transaktion gegenüber dem Veräußerer oder Erwerber (insbesondere entgeltliche Herstellung des Kontakts mit einem Veräußerer beziehungsweise einem Erwerber).

Die Kontrolle dieser Kernaktivität ist für Staaten unumgänglich, um zwischen legalen und illegalen Waffenvermittlungsgeschäften zu unterscheiden und letztere strafrechtlich zu sanktionieren.

Mit Waffenvermittlungsgeschäften zusammenhängende Aktivitäten, die ebenfalls geregelt werden könnten, sind die Vermittlung von Dienstleistungen wie

- Transport, Spedition und Charter,
- technische Dienstleistungen,
- Finanzdienstleistungen und
- Versicherungsdienstleistungen.

Folgende Aktivitäten fallen nicht unter den Begriff „Waffenvermittlungsgeschäft“:

- technische Dienstleistungen wie manuelle und intellektuelle Dienstleistungen, die vor Ort erbracht werden und der Herstellung oder

Reparatur einer Waffe dienen,

- Transfers innerhalb ein- und desselben Landes,
- Erwerb von SALW zur dauerhaften Eigennutzung,
- Herstellung von SALW,
- die Bereitstellung, nicht die Vermittlung (die darunter fallen könnte – siehe vorherigen Absatz) von:
 - Transport, Spedition und Charter,
 - technische Dienstleistungen,
 - Finanzdienstleistungen,
 - Versicherungsdienstleistungen und
 - Werbedienstleistungen.

Güterkreis

- Zwingend ist die Kontrolle sämtlicher SALW.
- Darüber hinaus erscheinen vergleichbare Vorkehrungen für die anderen vom Wassenaar-Arrangement erfassten Rüstungsgüter wünschenswert.

Räumlicher Geltungsbereich der Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften

- Die Definition der überwachten Aktivitäten sollte für das Hoheitsgebiet eines Staates gelten, unabhängig davon, ob diese Aktivitäten von Staatsangehörigen oder Nichtstaatsangehörigen durchgeführt werden.
- Für manche Fälle könnte eine extraterritoriale Anwendung der Kontrolle von Waffenvermittlungstätigkeiten angezeigt sein, etwa für Aktivitäten, die Staatsangehörige und Personen mit ständigem Wohnsitz im Inland in einem ausländischen Staat durchführen, oder bei der Durchsetzung internationaler Waffenembargos.

Genehmigungskriterien

Die internationalen Kriterien und Verpflichtungen, die Waffenvermittlungsgeschäfte regeln, sollten jenen vergleichbar sein, die für die Genehmigungsverfahren für Waffenausfuhren gelten, oder könnten sinngemäß angewendet werden.

Genehmigungsverfahren

Die Genehmigungsverfahren für Waffenvermittlungsgeschäfte sollten nicht weniger streng sein als diejenigen der Ausfuhrkontrolle.

Registrierung und Zuverlässigkeitsüberprüfung

- Vor Erteilung einer Genehmigung sollte die Zuverlässigkeit des Antragstellers und der Vertragsparteien überprüft werden.
- In diesem Zusammenhang erscheint ein dem Genehmigungsverfahren vorgeschaltetes Registrierungsverfahren sinnvoll, jedoch nicht zwingend notwendig.

Strafrecht

Für eine wirksame und glaubwürdige Durchsetzung ist die Einführung ausreichend schwerer strafrechtlicher Sanktionen für Verstöße erforderlich. Diese sollten gegebenenfalls auf Handlungen Anwendung finden, die von Staatsangehörigen beziehungsweise Personen mit ständigem Wohnsitz im Inland in einem ausländischen Staat begangen wurden.

Internationale Zusammenarbeit

Die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Ausfuhrkontrolle sollte auf Waffenvermittlungsgeschäfte ausgedehnt werden.

III. Internationale Verpflichtungen

Auf regionaler und weltweiter Ebene haben die Staaten mehrere Initiativen zur Kontrolle der illegalen Herstellung und des illegalen Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen beschlossen. Einige davon befassen sich konkret mit der Frage der Vermittlungsgeschäfte bei SALW; sie werden in der Folge kurz dargestellt.

Von besonderer, weltweiter Bedeutung ist das Aktionsprogramm der Vereinten Nationen, das von der Konferenz der Vereinten Nationen über den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten verabschiedet wurde (UN-Generalversammlung, 2001b). In diesem Programm kamen die Staaten überein, „entsprechende [innerstaatliche] Rechtsvorschriften oder Verwaltungsverfahren“ zur Regelung der Tätigkeiten der am Zwischenhandel mit Kleinwaffen und leichten Waffen Beteiligten auszuarbeiten. Auf globaler Ebene waren sie sich der Notwendigkeit der „Verständigung über die grundlegenden Aspekte und die Reichweite der mit dem unerlaubten Zwischenhandel [mit SALW] zusammenhängenden Probleme“ bewusst.

Ebenfalls im Rahmen der Vereinten Nationen wurde das Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit (kurz „Schusswaffenprotokoll“), in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität,

verabschiedet. Das Protokoll fordert die Staaten auf, Vorschriften für die Tätigkeiten der am Zwischenhandel Beteiligten zu verabschieden, die unter anderem Maßnahmen in Bezug auf die Beantragung einer Genehmigung, Registrierung und Erfordernisse für die Offenlegung beinhalten (VN-Generalversammlung, 2001a, Artikel 15).

Das OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen sieht in der Beschränkung der Waffentransfers ein Element eines umfassenden Systems zur Bekämpfung des illegalen Handels mit SALW. Das Dokument stellt fest, dass „die Regelung der Tätigkeit internationaler Kleinwaffenhändler ein kritischer Punkt in einem umfassenden Konzept zur Bekämpfung des illegalen Handels in all seinen Aspekten ist“, und legt besonderen Nachdruck auf Maßnahmen wie die Beantragung einer Genehmigung für Waffenvermittlungstätigkeiten, die Registrierung von Waffenvermittlern und die Offenlegung von Informationen betreffend Einfuhr- und Ausfuhr-genehmigungen sowie der Namen der an Transaktionen beteiligten Händler (OSZE, 2000, Abschnitt III.D).

Auch die Europäische Union hat im Rahmen ihres Verhaltenskodex für Waffenausfuhren einen Satz von Verfahren und Bestimmungen betreffend den Waffenhandel ausgearbeitet. Im Juni 2003 (EU, 2003) wurde ein gemeinsamer Standpunkt der Europäischen Union über Waffenvermittlungstätigkeiten verabschiedet. Der Gemeinsame

Standpunkt ist die bislang fortschrittlichste internationale Übereinkunft und gilt nicht nur für SALW sondern auch für andere Rüstungsgüter.

Das Wassenaar-Arrangement konzentrierte sich bisher darauf, eine Sammlung möglicher Elemente und Optionen für Rechtsvorschriften zur Einschränkung von Waffentransfers zusammenzutragen. Dazu gehören zum Beispiel mögliche Definitionen, Genehmigungskriterien, Genehmigungsverfahren, der Geltungsbereich der Liste der erfassten Rüstungsgüter und die Anwendung dieser Beschränkungen im In- und Ausland sowie strafrechtliche Bestimmungen. Auf der Plenartagung des Wassenaar-Arrangements vereinbarten die Teilnehmerstaaten im Dezember 2002 eine Einverständniserklärung zu Waffenvermittlungsgeschäften, die zum Ausdruck brachte, wie wichtig eine Regelung von Waffenvermittlungsgeschäften ist, und in der die Ausarbeitung gemeinsamer Kriterien für einschlägige gesetzliche Maßnahmen der einzelnen Staaten empfohlen wird (Wassenaar-Arrangement 2002). Derzeit wird über weitere Schritte auf der Grundlage dieses Dokuments beraten.

Auch andere regionale Initiativen wie die Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika (SADC), die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) und die Organisation amerikanischer Staaten (OAS) haben sich direkt oder indirekt mit der Frage des Waffenhandels auseinandergesetzt. Alle diese Initiativen zeigen, welchen Stellenwert die Frage der Waffenvermittlungsgeschäfte für die internationale Gemeinschaft inzwischen hat. Es zeigt sich immer deutlicher, dass Waffenvermittlungsgeschäfte ein wichtiger Teil des Waffenhandels sind und dass die Regelung dieser Tätigkeit einen notwendigen Schritt zur Unterbindung der illegalen Verbreitung von SALW darstellt. Dieser Leitfaden ist daher ein Versuch zur rechten Zeit, ausgehend von internationalen Vereinbarungen und der in den einzelnen Staaten geübten Praxis, Wege zur Regelung dieses wichtigen Aspekts des SALW-Handels zu empfehlen.

IV. Inhalt der Genehmigungspflichten und Genehmigungskriterien

1. Definition der Begriffe „Waffenvermittlungsgeschäft“ und „Waffenvermittler“

Unter dem Begriff „Waffenvermittlungsgeschäft“ sind im internationalen Zusammenhang bestimmte Aktivitäten zu verstehen, die zur Erleichterung des Waffentransfers zwischen Personen in verschiedenen Drittländern dienen, sofern dieser Transfer mit Hilfe eines so genannten „Waffenvermittlers“ zustande kommt. Derzeit scheint sich international die Ansicht durchzusetzen, dass bestimmte Eigengeschäfte der Waffenhändler ebenfalls unter diese Definition fallen sollten. Es wäre tatsächlich ein Widerspruch, wollte man einerseits die Kontrolle auf die Vermittlung und den Nachweis der Möglichkeit von Fremdgeschäften beschränken und gleichzeitig gewisse Formen des Eigenerwerbs von Waffen zum Zwecke ihrer Weiterveräußerung der Kontrolle entziehen. Der Wortlaut des Begriffs Waffenvermittlungsgeschäft ist daher von vornherein zu eng; die hier verwendete Definition bezieht sich jedoch auf bestimmte Formen des Waffenhandels unter Einbeziehung von Maklerleistungen.

(i) Kernaktivitäten von Waffenvermittlungsgeschäften

Folgende Aktivitäten sollten unter die Kategorie Kernaktivitäten von Waffenvermittlungsgeschäften fallen:

- Erwerb von in einem Drittland befindlichen SALW zum Zweck der Weiterveräußerung in ein anderes Drittland,
- Vermittlung zwischen Veräußerern und Erwerbern von SALW zur Erleichterung der Veräußerung dieser Waffen aus einem Drittland in ein anderes,
- Nachweis der Möglichkeit einer derartigen Transaktion gegenüber dem Veräußerer oder Erwerber (insbesondere entgeltliche Herstellung des Kontakts mit einem Veräußerer beziehungsweise einem Erwerber).

Anmerkung:

Die Begriffe „Veräußerung“ und „Erwerb“ sind in ihrem umfassenden handelsüblichen Sinn auszulegen. Sie umfassen daher alle zum Zweck der Bereitstellung oder Beschaffung geschlossenen Verträge wie Gebrauchsüberlassung, Leihe, Miete, Leasing, Darlehenskauf und ähnliche Formen von Verträgen, sofern sie mit einer tatsächlichen physischen Ausfuhr von SALW einhergehen.

(ii) „Waffenvermittler“

Der Begriff „Waffenvermittler“ kann folgendermaßen definiert werden:

Jede natürliche oder juristische Person, die ein Waffenvermittlungsgeschäft tätigt. Ein Waffenvermittler ist jeder, der eine als Waffenvermittlungsgeschäft definierte Aktivität in Ausübung seiner eigenen geschäftlichen oder rechtlichen

Beziehungen durchführt. Die Handlungen natürlicher Personen, insbesondere von Angestellten, sind der juristischen Person zuzurechnen.

Anmerkung:

Unter der Voraussetzung, dass Waffenvermittlungsgeschäfte hinreichend klar definiert werden, könnte auf eine ausdrückliche Definition des Begriffs „Waffenvermittler“ verzichtet werden.

Im Gegensatz dazu sind Personen, die nur mittelbare Unterstützungsleistungen für den Waffenvermittler erbringen, selbst keine Waffenvermittler. Zu diesen Personen gehören zum Beispiel Anbieter von Finanzdiensten, Frachtführer, Spediteure, Versicherer oder Werbeagenturen.

(iii) Optionale Elemente

Die meisten Definitionen von Waffenvermittlungsgeschäften in bestehenden einzelstaatlichen Vorschriften gehen ausschließlich auf die Kernaktivität der Vermittlung ein. Manche von ihnen decken aber auch damit zusammenhängende Tätigkeiten wie Finanzierung und Transport ab. Auch bei internationalen Beratungen zu diesem Thema wurde immer wieder angeregt, zusätzlich zu den Kernaktivitäten auch die mit Waffenvermittlungsgeschäften zusammenhängenden Aktivitäten zu kontrollieren, wie Transport, technische Dienstleistungen, Finanzierung, Versicherung, Werbung und andere. Die staatliche Kontrolle sollte sich zwar auf effiziente und machbare Kontrollen beschränken und – wenn notwendig – eine zwingende Durchsetzung der Maßnahmen ermöglichen, doch gibt es – solange die oben definierten Kernaktivitäten geregelt sind – folgende Möglichkeiten zu ihrer Regelung.

(a) Optional zu kontrollierende Aktivitäten

Wie bereits erwähnt, regeln in einigen Fällen die Staaten im Rahmen ihres Systems zur Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften Aktivitäten, die mit der Kernaktivität der Vermittlung zusammenhängen und der Erleichterung von Waffen-
geschäften dienen. Zu diesen mit der Kernaktivität zusammenhängenden Aktivitäten gehört die Vermittlung folgender Dienstleistungen:

- Transport, Spedition und Charter,
- Finanzdienstleistungen,
- technische Dienstleistungen,
- Versicherungsdienstleistungen

Diese Aktivitäten sind eindeutig keine Waffenvermittlungsgeschäfte. Daher liegt es im Ermessen der Staaten, ob diese eigenen Kontrollen unterliegen sollten. Bezieht man sie in ein Regulierungssystem ein, könnte das möglicherweise eine verstärkte Aufsicht der Staaten über alle mit dem SALW-Handel verbundenen Aktivitäten bewirken. Darüber hinaus könnte die Kontrolle sowohl der Kernaktivitäten als auch der damit verbundenen Dienstleistungen den Vorteil haben, die in der Praxis möglicherweise nicht so einfach zu treffenden rechtlichen Unterscheidungen unnötig zu machen. Gleichzeitig sollte aber weder der Regierung noch der Zivilgesellschaft ein übertriebener Verwaltungsaufwand auferlegt werden, und der Geltungsbereich der einzelstaatlichen Vorschriften sollte so definiert sein, dass eine machbare und wirksame Durchsetzung und Durchführung sichergestellt wird.

(b) Fallgruppen, die nicht unter den Begriff Waffenvermittlungsgeschäft fallen

Folgende Tätigkeiten würden nicht in den

Anwendungsbereich der Vorschriften betreffend Waffenvermittlungsgeschäfte fallen:

- die Bereitstellung technischer Dienste wie vor Ort erbrachte manuelle und intellektuelle Dienste, die der Herstellung oder Reparatur einer Waffe dienen – diese sollten als eigene Frage im Rahmen der Exportkontrollsysteme behandelt werden,
- alle Handlungen, die Waffentransfers innerhalb ein und desselben Staates betreffen,
- der Erwerb von SALW zur dauerhaften Eigennutzung,
- der Erwerb von Eigentum an SALW auf andere als rechtsgeschäftliche Weise, insbesondere durch die Herstellung von SALW. Zum Beispiel unterliegt jemand, der eine Waffe herstellt und dann verbringt, nicht der Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften, da diese Aktivitäten anderen Kontrollen unterliegen.

2. Genehmigungspflichtige Aktivitäten

Die Kontrolle von Waffentransferaktivitäten kann durch Verbote oder Genehmigungen geregelt werden. Im Falle der Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften könnte es ausreichen, die Erteilung der Genehmigung an bestimmte Bedingungen zu knüpfen. Internationale Waffenembargos sprechen zum Beispiel sehr wohl auch Verbote aus, die sich jedoch gegen Staaten richten und im Allgemeinen nicht direkt auf Unternehmen anwendbar sind. Wie im Falle der Ausfuhrkontrolle könnte das Ziel eines Embargos dadurch erreicht werden, dass man dem Waffenvermittler die Erteilung einer Genehmigung verweigert. Selbst

wenn Verbotstatbestände, die neben oder vorrangig vor den Genehmigungspflichten bestehen, nicht zwingend erforderlich sind, steht es nach wie vor jedem Staat frei, ein duales System aus Verbots- und Genehmigungstatbeständen einzuführen. Ein derartiges System scheint keine offensichtlichen Nachteile aufzuweisen.

Damit die Genehmigungspflichten größere Wirksamkeit erhalten, sollten die folgenden Leitlinien ernsthaft in Erwägung gezogen werden:

- Genehmigungspflichten sollten für alle Kernaktivitäten von Waffenvermittlungsgeschäften zwingend vorgeschrieben werden.
- Zusätzlich könnten Genehmigungspflichten fakultativ für darüber hinausgehende optionale Elemente eingeführt werden (zum Beispiel in Bezug auf die Vermittlung von Transport-, Finanzierungs- und technischen Diensten).

3. Räumlicher Anwendungsbereich von Kontrollen für Waffenvermittlungsgeschäfte

(i) Kernelemente – Territorialitätsprinzip

Für alle einschlägigen Tätigkeiten im eigenen Hoheitsgebiet eines Staates (Prüfung einer territorialen Anknüpfung) sollte die Erteilung einer Genehmigung erforderlich sein. Auch so geringfügige Tätigkeiten wie die Verwendung einer Telekommunikationseinrichtung, z. B. Telefonanrufe im Transitraum eines Flugplatzes, Faxübermittlung oder Datenübermittlung über Server im betreffenden Staat, sollten idealerweise unter die Genehmigungspflicht fallen.

Dies sollte generell gelten, unabhängig davon, ob die natürliche oder juristische Person, die die Aktivität ausführt, Staatsangehöriger des Staates ist oder dort ihren Wohnsitz, ihren ständigen Aufenthalt oder ihren Geschäftssitz hat.

Die Durchführung von Kontrollen für Waffenvermittlungsgeschäfte im Hoheitsgebiet eines Staates unabhängig von der Staatsangehörigkeit der betreffenden Person würde die unerlässliche Kohärenz zwischen den Kontrollsystemen sicherstellen. Kohärente internationale Kontrollen würden dadurch erschwert, wenn einige Staaten die Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften davon abhängig machten, dass eine Aktivität auf ihrem Hoheitsgebiet erfolgt, während andere sie an die Staatsangehörigkeit des Betreffenden knüpfen.

(ii) Optionale Elemente – Ausweitung auf extraterritoriale Anwendung

Es erhebt sich die Frage, ob das grundlegende Prinzip, Kontrollen für Waffenvermittlungsgeschäfte auf Aktivitäten anzuwenden, die im Hoheitsgebiet eines Staates stattfinden, auf eine extraterritoriale Anwendung ausgeweitet werden sollte. Eine Reihe wichtiger Punkte sprechen dafür:

- Waffenvermittler könnten ansonsten strafflos regelungsfreie Räume ausnutzen,
- Es könnte dazu beitragen, Lücken in den Rechtsvorschriften jener Staaten zu schließen, in denen es entweder keine entsprechenden Vorschriften gibt oder in denen diese nicht wirksam genug angewendet werden,
- Es liegt häufig in der Natur derartiger Transaktionen, dass sie Aktivitäten auf fremdem Hoheitsgebiet beinhalten.

Die extraterritoriale Anwendung kann im Falle der Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften von Vorteil sein, doch muss man sich zugleich über einige Schwierigkeiten im Klaren sein. Wichtig ist, dass viele Staaten aufgrund ihrer Verfassung ihre souveränen Rechte im Hoheitsgebiet anderer Staaten nur beschränkt ausüben können und dort ihre Definition von Straftatbeständen nur beschränkt anwendbar ist. Dies gilt natürlich umso mehr für die Durchsetzung derartiger Bestimmungen.

Es könnten für derartige Aktivitäten Ausnahmen von der Genehmigungspflicht gemacht werden (z. B. wenn Länder mit einem sehr geringen Risiko, wie enge Verbündete, beteiligt sind, oder Staaten, die über funktionierende Ausfuhrkontrollen verfügen).

Daher wird den Teilnehmerstaaten in diesem Kapitel Folgendes empfohlen:

- zu prüfen, ob aus verfassungsrechtlichen Gründen überhaupt extraterritoriale Kontrolltatbestände begründet werden können,
- falls dies möglich ist, zu prüfen, welche extraterritorialen Aktivitäten der Kontrolle unterliegen sollten. Dies könnte folgende Aktivitäten betreffen:
 - Waffenvermittlungsaktivitäten zugunsten von Empfängern in Staaten, gegen die ein internationales Waffenembargo verhängt wurde,
 - Waffengeschäfte, die Terroristen und terroristische Aktivitäten fördern könnten,
 - Aktivitäten, die bestehende oder drohende bewaffnete Konflikte oder bürgerkriegsähnliche Konflikte unterstützen könnten,
 - andere Aktivitäten, die im eigenen Staat eindeutig nicht genehmigungsfähig wären

Im Falle einer extraterritorialen Anwendung der Kontrolltatbestände sollte sie sich auf Staatsangehörige und Personen mit ständigem Wohnsitz im betreffenden Staat erstrecken.

4. Güterkreis

International ist man sich weitgehend darin einig, dass die Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften zu Beginn ausschließlich militärische Produkte erfassen sollte. So genannte Dual-use-Güter und zivile Güter sind dieser Kontrolle im Allgemeinen nicht unterworfen.

(i) Kernelemente

Da sich dieser Praxisleitfaden speziell mit der Kontrolle von SALW befasst, sollte der Anwendungsbereich der Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften das gesamte SALW-Spektrum abdecken.

Im Sinne des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen sind Kleinwaffen Waffen, die für die Verwendung durch den einzelnen Angehörigen der Streitkräfte oder Sicherheitskräfte gedacht sind (OSZE, 2000, Präambel, Absatz 3, Fußnote). Dazu gehören Revolver und Selbstladepistolen, Gewehre und Karabiner, Maschinenpistolen, Sturmgewehre und leichte Maschinengewehre. Leichte Waffen sind für die Verwendung durch mehrere Angehörige der Streitkräfte oder Sicherheitskräfte gedacht, die als Mannschaft zusammenarbeiten. Sie umfassen schwere Maschinengewehre, tragbare Panzerabwehrkanonen, Leichtgeschütze, tragbare Abschussgeräte für

Panzerabwehrraketen und -raketen-systeme, tragbare Abschussgeräte für Flugabwehrraketensysteme und Mörser mit einem Kaliber von unter 100 mm.

(ii) Optionale Elemente

Dieser Leitfaden befasst sich ausschließlich mit der Frage von SALW-Waffenvermittlungsgeschäften. Für die Zwecke dieses Leitfadens stellt daher die Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften für andere Rüstungsgüter als SALW ein optionales Element dar. Wie bereits erwähnt, ging man jedoch bei den Beratungen über Waffenvermittlungsgeschäfte in den verschiedenen internationalen Gremien von einem umfassenderen Ansatz aus, der alle Rüstungsgüter einbezieht. Maßnahmen zur Kontrolle von SALW-Waffenvermittlungsgeschäften sollten daher mit der Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften für alle Rüstungsgüter vereinbar sein, gleichgültig ob sie gleichzeitig oder nacheinander in Kraft gesetzt werden. Internationale Initiativen zur Behandlung der Frage von Waffenvermittlungsgeschäften entstanden zwar hauptsächlich als Reaktion auf Fälle illegal gehandelter Kleinwaffen und leichter Waffen, doch waren dabei häufig auch andere konventionelle Waffen im Spiel. Ein ganzheitlicher Ansatz für die genehmigungspflichtigen Güter würde auch sicherstellen helfen, dass Waffenvermittler sich nicht auf Aktivitäten mit illegalen Empfängern, Waffen und Endnutzern einlassen, gleichgültig um welche Waffenkategorie es sich handelt.

5. Genehmigungskriterien

In Anbetracht dessen, dass Entscheidungen über die Kriterien für die Erteilung oder Verweigerung von Genehmigungen für Waffenvermittlungsgeschäfte im höchsten Maß politisch sind, sollte dafür ausschließlich der einzelne Staat zuständig sein. Allerdings können Empfehlungen für allgemeine Leitlinien ausgesprochen werden.

Erneut sei darauf hingewiesen, dass die Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften mit dem gesamten Ausfuhrkontrollsystem in Einklang stehen sollte. Die in einem Staat geltenden Kriterien für die Entscheidung über Ausfuhr-lizenzanträge sollten analog für die Entscheidung über die Erteilung oder Verweigerung von Genehmigungen für Waffenvermittler gelten. Es gibt keinen offensichtlichen, triftigen Grund, in diesem Zusammenhang mildere oder weniger strenge Standards anzuwenden.

Obwohl allein dem einzelnen Staat die Entscheidung über den Inhalt dieser Kriterien zukommt, lassen sich Hinweise aus internationalen Übereinkünften wie dem Schusswaffenprotokoll oder dem Europäischen Verhaltenskodex für Waffenausfuhren ableiten. Nach Maßgabe der im OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen angeführten Kriterien für Waffentransfers sollten die Staaten unter anderem auf Frieden und Stabilität in der betreffenden Region, die Lage im Empfängerland und das potenzielle Risiko eines bewaffneten Konflikts Bedacht nehmen (OSZE, 2000, Abschnitt III.A).

Besonderes Augenmerk sollte schließlich jenen illegal erworbenen SALW zukommen, deren Herkunft nicht eindeutig geklärt werden kann, sowie Endverbleiben, die nicht zweifelsfrei überprüft werden können. Im Zusammenhang damit könnten folgende Faktoren als potenziell risikoträchtig in Bezug auf eine illegale Umlenkung gelten:

- Lieferung an Privatpersonen,
- fragwürdige Echtheit von Endverbleibserklärungen,
- Verletzung von Verpflichtungen bei früheren Endverbleibserklärungen,
- Gefahr der weiteren Ausfuhr in kritische Nachbarländer,
- weitere Umweglieferungen,
- Handel mit nicht gekennzeichneten oder im Krieg erbeuteten SALW.

V. Genehmigungsverfahren

1. Zuständiger Staat

Die erste Frage in diesem Zusammenhang gilt dem zuständigen Staat. In der Praxis kommt es gelegentlich vor, dass im Zusammenhang mit ein und demselben Geschäft in verschiedenen Staaten mehrere Waffenvermittlungsaktivitäten durchgeführt werden. Dadurch kann es zu konkurrierenden Zuständigkeiten kommen. Drei Fallgruppen sind vorstellbar:

- (i) Eine Kernaktivität findet teils im Staat A und teils im Staat B statt. In diesem Fall sollte nur derjenige Staat Zuständigkeit haben, in dem der Schwerpunkt der Aktivität des Waffenvermittlungsgeschäfts stattfand (erforderlichenfalls nach Rücksprache). Handlungen ausschließlich vorbereitender oder indirekt unterstützender Art fallen nicht in diese Kategorie. In diesem Zusammenhang sind nur Aktivitäten relevant, die direkt mit der Vermittlung, der Anbahnung von Transaktionen und dem Eigengeschäft zu tun haben.
- (ii) In einem Staat findet eine Kernaktivität und in einem anderen Staat eine optional erfasste Aktivität statt, wie etwa die Vermittlung eines Transports oder einer technischen Dienstleistung. In diesem Fall könnten beide Staaten zuständig sein, und zwar jeder für die in seinem Hoheitsgebiet durchgeführte Aktivität. Der Staat, in dem die Nebenaktivität durchgeführt wird, kann in solchen Fällen eine teilweise oder vollständige Ausnahme von der Genehmigungspflicht vorsehen, wenn die Kernaktivität im anderen Staat wirksam kontrolliert wird

(erforderlichenfalls nach Durchführung eines Konsultationsverfahrens).

(iii) Staat A sieht extraterritoriale Kontrollen für seine eigenen Staatsangehörigen vor. Einer seiner Staatsangehörigen führt im Hoheitsgebiet von Staat B, der selbst Waffenvermittlungsgeschäfte im eigenen Hoheitsgebiet überwacht, eine Waffenvermittlungsaktivität durch.

In diesem Fall

- ist entweder von jedem Staat eine Genehmigung erforderlich oder,
- Staat A verzichtet auf die Genehmigungspflicht in jenen Fällen, in denen er die Kontrolle in Staat B als ausreichend erachtet. Das kann gegebenenfalls nach vorheriger Konsultation mit Staat B beschlossen werden.

2. Zuständige Genehmigungsbehörde

Im betreffenden Staat sollte jene Genehmigungsbehörde zuständig sein, die auch für die Erteilung der Genehmigungen im Bereich der Ausfuhrkontrolle zuständig ist. Das wäre am praktischsten und würde sicherstellen, dass die Systeme zur Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften beziehungsweise der Ausfuhren aufeinander abgestimmt sind. In Anbetracht der Tatsache, dass staatliche Genehmigungsbehörden vielleicht gewisse Hilfsdienste für Waffenvermittlungstätigkeiten im Rahmen zuvor erteilter Ausfuhr-

genehmigungen an verlässliche, von der Regierung überwachte Ausfuhrunternehmen vergeben möchten, erscheint diese Lösung am geeignetsten.

3. Prinzip der Entscheidung auf Einzelfallbasis

Für jede lizenzpflichtige Aktivität im Zusammenhang mit Waffenvermittlungsgeschäften sollte eine schriftlich erteilte Genehmigung der zuständigen Behörde erforderlich sein. Die Genehmigungen sollten vor Durchführung der genehmigungspflichtigen Aktivität erteilt werden. Nachträgliche Genehmigungen sollten nicht möglich sein. Es sollte gesetzlich festgelegt sein, dass die zuständige Behörde in bestimmten Fällen eine Genehmigung zurückziehen kann, z. B. wenn die Genehmigung unter Vorspiegelung falscher Tatsachen erworben wurde oder wenn sich die Verhältnisse seit Erteilung der Genehmigung geändert haben (beispielsweise durch ein in der Zwischenzeit verhängtes internationales Waffenembargo).

In Anbetracht dieser zuletzt genannten Möglichkeit sollte die Geltungsdauer von Genehmigungen auf einen sinnvollen Zeitraum begrenzt sein. Als Ausgleich für die Begrenzung der Gültigkeit können Verlängerungsoptionen vorgesehen werden, die der Genehmigungsinhaber mittels Antrag an die zuständige Behörde in Anspruch nehmen kann.

(i) Kernelemente

Genehmigungen sollten in der Regel auf Einzelfallbasis erteilt werden. Damit würde eine Vermittlungsaktivität für einen Waffentransfer an

einen einzigen Empfänger genehmigt. Unter bestimmten Umständen, die in Absatz (ii) ausgeführt werden, kann von diesem Grundsatz auch abgewichen werden.

(ii) Optionale Elemente

Die unkontrollierte Verbreitung von SALW kann nur durch wirksame Regeln und eine transparente Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Unternehmen und Einzelpersonen verhindert werden. In diesem Zusammenhang könnte man auch auf die Erfahrungen im Bereich der Ausfuhrkontrollen zurückgreifen. In Fällen mit geringem Risiko könnten Alternativen zum Grundsatz der Entscheidung von Fall zu Fall vorgesehen werden. Folgende Alternativen wären anstelle der Erteilung von Einzelgenehmigungen vorstellbar:

- Annexgenehmigungen für Waffenvermittlungsaktivitäten, die gekoppelt an Ausfuhrgenehmigungen erteilt werden,
- Sammelgenehmigungen für mehrere Waffenvermittlungsaktivitäten im Zusammenhang mit mehreren konkreten Empfängern und einer damit verbundenen konkreten Liste der Rüstungsgüter. Nur besonders zuverlässige und überprüfte Waffenvermittler sollten nach einem entsprechenden Antrag von dieser Option Gebrauch machen dürfen. Für derartige Genehmigungen kämen beispielsweise Unternehmen in Frage, die einer besonderen Regierungsaufsicht oder vergleichbaren Kontrollmechanismen unterliegen,
- Einführung so genannter „Weißer Listen“ von Ländern, für die Ausnahmen oder eine Lockerung der Genehmigungserfordernisse vorgesehen werden können.

Von der Erteilung von allgemeinen Genehmigungen wird hingegen abgeraten, da die Beurteilung jedes einzelnen Falles und die Sicherheitsüberprüfung der beteiligten Personen auf ihre Zuverlässigkeit von großer Bedeutung sind.

Es sollte im Falle der Einführung von Verfahrens-erleichterungen besonders darauf geachtet werden, ein lückenloses Kontrollsystem sicherzustellen, damit nicht durch eine bevorzugte Behandlung Sinn und Zweck der Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften unterlaufen werden kann. Waffenvermittlungstätigkeiten, die ohne die erforderliche Genehmigung durchgeführt werden, sollten strafbewehrt sein.

4. Registrierung und Zuverlässigkeitsüberprüfung

(i) Kernelemente

Eine genaue Zuverlässigkeitsüberprüfung durch staatliche Stellen ist unerlässlich, um sicherzustellen, dass nur zuverlässige Personen eine Genehmigung für den SALW-Handel erhalten.

Im Interesse einer ordnungsgemäßen Verwaltung und des internationalen Informationsaustauschs wird auch mit Nachdruck empfohlen, dass die zuständige Genehmigungsbehörde Aufzeichnungen über alle erteilten Genehmigungen, Genehmigungsinhaber und über die Ergebnisse der von der Regierung durchgeführten Sicherheitsüberprüfung führt. Diese Aufzeichnungen sollten alle einschlägigen Informationen wie Namen und Firmenadresse des Waffenvermittlers, alle bisherigen geschäftlichen und gewerblichen Tätigkeiten mit allen ergänzenden

Informationen, etwa bekannte frühere Verstöße, erteilte Genehmigungen, Informationen über Kunden usw. enthalten.

Die Behörden sollten in der Lage sein, anhand dieser Aufzeichnungen die Jahresberichte zu erstellen, die sie in Erfüllung ihrer politischen oder rechtlichen Verpflichtungen betreffend den internationalen Informationsaustausch zu verfassen haben.

Darüber hinaus sollten diese Informationen eine entsprechende Zusammenarbeit zwischen inländischen Behörden und die Erstellung von Unterlagen für die Parlamente sowie eine wirksame Kontrolle der betreffenden Unternehmen ermöglichen.

(ii) Optionen

Es gibt mehrere Möglichkeiten, wie die als Kernelemente beschriebenen Zielsetzungen erreicht werden können.

Einige Staaten verwenden ein mehrstufiges Verfahren, das eine gesonderte Registrierung der Waffenvermittler vorschreibt, bevor diese überhaupt eine Genehmigung beantragen können. In diesem System ist dem eigentlichen Genehmigungsverfahren eine Registrierung der einschlägigen Unternehmen und Waffenvermittler sowie eine Überprüfung ihrer Zuverlässigkeit vorgeschaltet.

In anderen Staaten gibt es kein eigenes Registrierungsverfahren und die Genehmigung wird beantragt, sobald der Waffenvermittler die erforderlichen Informationen vorgelegt hat.

Unter dem Gesichtspunkt der empfehlenswertesten Praktik wäre ein mehrstufiges Verfahren sinnvoll,

aber nicht zwingend. Wenn die Kernelemente sichergestellt sind, steht es der Verwaltung und dem jeweiligen Staat frei zu entscheiden, ob dafür der Rahmen eines Genehmigungsverfahrens oder ein mit der Registrierung beginnendes mehrstufiges Verfahren vorgeschrieben wird.

Unabhängig davon, ob das Verfahren ein- oder mehrstufig ist, sollten auch andere optionale Elemente berücksichtigt werden:

- eine Verpflichtung für die Waffenvermittler, regelmäßig über kontrollpflichtige Aktivitäten zu berichten, mit denen sie während eines bestimmten Zeitraums befasst waren,
- Sanktionen für Verstöße gegen diese Verpflichtungen und, falls erforderlich, für Verstöße gegen andere Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Einführung der Berichterstattungspflicht.

5. Notwendige Angaben bei Antragstellung

Die von den Antragstellern im Genehmigungsverfahren verlangten Informationen sollten sich an die für die Erteilung von Ausfuhrlizenzen erforderlichen Informationen anlehnen [siehe *Praxisleitfaden zur Ausfuhrkontrolle*]. Diese Informationen sollten den internationalen Standards entsprechen.

(i) Kernelemente

Folgende Informationen sollten als Voraussetzung für die Bearbeitung eines Genehmigungsantrags erachtet werden:

- Angaben zur Person des Antragstellers, z. B. Adresse und Sitz des Unternehmens, im Unternehmen verantwortliche Person, Ansprechpartner usw.,
- gegebenenfalls Vertreter des Antragstellers im Antragsverfahren,
- Erwerber der Rüstungsgüter,
- Empfänger der Rüstungsgüter,
- Endempfänger der Rüstungsgüter,
- Art der Waffenvermittlungstätigkeit,
- Herkunftsland der Rüstungsgüter,
- Beschreibung der Rüstungsgüter, einschließlich entsprechender Erfassung in der Munitionsliste,
- Menge der Rüstungsgüter,
- Wert der Rüstungsgüter,
- genaue technische Beschreibung der Rüstungsgüter, falls erforderlich in Form eines Anhangs zum Antrag auf Genehmigung,
- Angaben zum Endverbleib,
- Endverbleibserklärung durch den Endnutzer oder eine entsprechende Versicherung des Zwischenempfängers, die dem Antrag auf Genehmigung beigelegt ist,
- Auftragsunterlagen.

(ii) Optionale Elemente

Unter Berücksichtigung gegebenenfalls vorhandener innerstaatlicher Datenschutzgesetze sollte darüber hinaus die Möglichkeit gründlich geprüft werden, vom Antragsteller zusätzliche Informationen zu verlangen. Diese Informationen könnten insbesondere Folgendes betreffen:

- Personen, die im Zusammenhang mit derselben Transaktion mit Waffenvermittlungstätigkeiten befasst sind oder waren,
- Personen, die mit dem Transport in Verbindung stehen,

- Personen, die technische Dienstleistungen im Zusammenhang mit den Rüstungsgütern zur Verfügung stellen,
- eine Beschreibung des geplanten Transportwegs, insbesondere wenn die geschäftliche Transaktion als sensibel einzustufen ist.

Anmerkung:

Transportwege müssen häufig aus logistischen Gründen kurzfristig geändert werden. Von Antragstellern sollten daher nur jene Angaben verlangt werden, die zum Zeitpunkt der Antragstellung bekannt sind. Ändern sich diese in der Folge, sollten die Genehmigungsinhaber verpflichtet sein, nach erfolgter Transaktion die Angaben zu berichtigen.

6. Endverbleibsdokumente

Es wird empfohlen, Genehmigungen für Waffenvermittlungsaktivitäten zu verweigern, wenn kein Originaldokument über den Endverbleib der Güter vorgelegt wird. Wenn die Aktivität ausschließlich in dem Hinweis besteht, dass Gelegenheit für eine Transaktion besteht, könnte auch eine Kopie des Originaldokuments vom Exporteur genügen. Dies könnte eine internationale Einfuhrbescheinigung (IIC) sein, wenn das Empfängerland am IIC-Verfahren teilnimmt. Ansonsten könnte es ein amtliches (falls es sich um öffentliche Empfänger handelt) oder – in Ausnahmefällen – ein privates (im Falle privater Empfänger) Dokument über den Endverbleib sein. Diese Unterlagen über den Endverbleib sollten jedenfalls einen hohen Grad an Glaubwürdigkeit aufweisen.

- Sie sollten auf Originalbriefpapier der Behörde oder, in Ausnahmefällen, des Unternehmens geschrieben sein,
- Sie sollten mit Originalunterschriften und Originalstempeln beglaubigt sein,
- Sie sollten im Original vorgelegt werden; in Fällen, in denen ein Waffenvermittler mitteilt, dass Gelegenheit für eine Transaktion besteht, kann eine Kopie ausreichen,
- Sie sollten den Vorgaben des genehmigungsverteilenden Staates entsprechen.

Unterlagen zum Endverbleib enthalten unterschiedliche Angaben, je nachdem, ob es sich um Einfuhrbescheinigungen oder Endverbleibserklärungen handelt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf den Inhalt von Endverbleibserklärungen. Diese sollten mindestens folgende Angaben enthalten:

- Angaben zur Identität des Lieferanten,
- Angaben zur Identität des Waffenvermittlers,
- Angaben zu anderen beteiligten Personen,
- eine genaue Beschreibung der Rüstungsgüter,
- Menge der Rüstungsgüter,
- Wert der Rüstungsgüter,
- Angaben zum Endverbleib,
- Angaben zum Ort des Endverbleibs,
- eine Erklärung, dass diese Angaben der Wahrheit entsprechen.

Erklärungen über den Endverbleib könnten auch Einschränkungen bezüglich der Wiederausfuhr enthalten. Und schließlich sollten private Erklärungen betreffend den Endverbleib amtlich beglaubigt sein *[siehe Praxisleitfaden zur Ausfuhrkontrolle]*.

VI. Durchführung der Kontrollen

1. Durchführung effektiver Kontrollen im eigenen Staatsgebiet

Zur wirksamen Durchsetzung der Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften sollte eine enge Zusammenarbeit zwischen folgenden Behörden und Ministerien in Betracht gezogen werden:

- Genehmigungsbehörden
- Ministerien, die für eine politische Stellungnahme zu den Anträgen auf Genehmigung zuständig sind
- entsprechende ressortübergreifende Ausschüsse
- Nachrichtendienste
- Zollbehörden, soweit zuständig
- Behörden, die mit Unternehmensprüfungen und Betriebsprüfungen in Unternehmen befasst sind, die mit Waffenvermittlungsgeschäften zu tun haben
- sonstige mit der Datenverwaltung befasste Stellen
- Strafverfolgungs- und Überwachungsbehörden

Darüber hinaus sollte für eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen der Genehmigungsbehörde und den Waffenvermittlern gesorgt werden. Unmissverständliche, genaue und transparente Informationen über ihre rechtlichen Verpflichtungen sind unerlässliche Voraussetzung für die Einhaltung der Bestimmungen und die Erleichterung der Arbeit der zuständigen Genehmigungsbehörden. Eine branchenspezifische Beratung ermöglicht es den Unternehmen, Programme für eine verlässliche interne Kontrolle einzurichten.

2. Kontrollen nach dem Transfer

(i) Kernelemente

Zu den bewährten Maßnahmen zählt die Ausstellung einer Bescheinigung über die Verifizierung der Lieferung oder anderer Zollunterlagen für die Einfuhr sowie – in Ausnahmefällen – privater Bestätigungen über den Erhalt der Lieferung. Eine zusätzliche Überprüfung vor Ort wäre nur auf Grundlage bilateraler oder multilateraler zwischenstaatlicher Übereinkünfte möglich.

(ii) Optionale Elemente

Um im Rahmen der Kontrollen nach dem Transfer zu verifizieren, dass eine erfolgte Transaktion mit der Transaktion übereinstimmt, für die ein Antrag gestellt wurde, könnte es sinnvoll sein, vom Waffenvermittler zusätzliche Unterlagen nach Durchführung der Transaktion zu verlangen. Die Rechtsgrundlage für diese Anforderung könnte in manchen Fällen dadurch geschaffen werden, dass die Erteilung der Genehmigung an eine entsprechende Verpflichtung geknüpft wird. Diese zusätzlichen Unterlagen könnten beispielsweise Folgendes betreffen:

- Transportunterlagen wie Charterpapiere, Luftfrachtpapiere usw.,
- Zollrechtliche Eingangsbescheinigungen,
- vom Empfänger gezeichnete Lieferbescheinigungen,
- sonstige geeignete Unterlagen.

3. Generalprävention durch Androhung strafrechtlicher Maßnahmen

In einem System zur Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften sollten Verstöße gegen Genehmigungsvorschriften je nach Art der Straftat wirksamen straf-, zivil- oder verwaltungsrechtlichen Sanktionen auf nationaler Ebene unterliegen. In diesem Zusammenhang sind konkrete und rechtlich eindeutige Genehmigungsvorschriften und -verfahren unerlässlich. Nur unmissverständlich formulierte Vorschriften für die betreffenden Personen und Unternehmen stellen sicher, dass im Falle eines Verstoßes eine Strafanzeige auch erfolgreich strafrechtlich verfolgt werden kann. Man darf nicht vergessen, dass die Einführung von Kontrollen für Waffenvermittlungsgeschäfte das Augenmerk auch besonders auf die Grauzone potenziell unzuverlässiger Personen lenken soll. Daher sollte dem strafrechtlichen Bereich besondere Bedeutung zukommen. Im Falle von extraterritorialen Kontrollen von Waffenvermittlungsgeschäften sollten auch die im Ausland durchgeführten Aktivitäten von Staatsangehörigen

und Personen mit ständigem Wohnsitz im Inland strafrechtlich verfolgt werden können.

Ein genereller Verhütungseffekt in Bezug auf Personen, die in Unternehmen illegale Aktivitäten betreiben, lässt sich nur dann erzielen, wenn die verhängten Sanktionen ausreichend schwer sind (Mindeststrafen). Daher wird ein abgestuftes System von Freiheitsstrafen, Geldstrafen und der Einziehung der Erträge aus den Transaktionen sowie zusätzlichen Maßnahmen empfohlen. Strafen sollten auch für die Genehmigungserschleichung unter Vorspiegelung falscher Tatsachen verhängt werden; der Versuch eines Verstoßes soll strafbar sein. Bestimmte schwere Verstöße sollten als schwere Verbrechen eingestuft werden, auf die ausreichend schwere Mindesthaftstrafen stehen. Es könnten dies Verstöße gegen Embargos, Handlungen mit Förderungstendenz zur Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Handlungen, die eindeutig terroristische Aktivitäten unterstützen, eindeutig nicht genehmigungsfähige Geschäfte und weitere schwere Formen von Übertretungen sein.

VII. Internationale Zusammenarbeit

An dieser Stelle ist auch der Hinweis auf den engen Zusammenhang zwischen der Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften und den Ausfuhrkontrollen angebracht. Die internationale Zusammenarbeit im Bereich der Kontrolle von Waffenvermittlungsgeschäften sollte sich an der Zusammenarbeit im Bereich der Ausfuhrkontrolle

orientieren. Alle Staaten sollten sich daher gemeinsam um die Ausweitung des Geltungsbereichs der politischen und rechtlichen Verpflichtungen nach Maßgabe der einschlägigen Systeme bemühen, damit diese auch den Austausch und die Zusammenarbeit im Bereich von Waffenvermittlungsgeschäften umfassen. Vereinbarungen über

einen Informationsaustausch und andere Formen der Zusammenarbeit sollten daher in alle maßgeblichen Systeme Eingang finden. Insbesondere folgende Informationen wären für den Austausch geeignet:

- Informationen über innerstaatliche Rechtsvorschriften,
- Jahresberichte über erteilte Genehmigungen,
- Notifikation abgelehnter Anträge.

Folgende Maßnahmen sind ebenfalls vorstellbar:

- Einführung von Konsultationsverfahren,
- Erstellung und Durchführung nationaler oder multinationaler Hilfs- und Entwicklungsprogramme für ausländische Rechtsordnungen.

Schließlich sollten nach der durch das Aktionsprogramm erzielten Übereinkunft nationale Kontaktstellen eingerichtet werden.

Anhang

Quellenverzeichnis

- EU (Europäische Union) (1998), *Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren (angenommen vom Rat der EU am 25. Mai 1998)*
- (2003), *Gemeinsamer Standpunkt des Rates 2003/468/GASP vom 23. Juni 2003 betreffend die Überwachung von Waffenvermittlungstätigkeiten*, abgedruckt im Amtsblatt der Europäischen Union, L 156/79 vom 25. Juni 2003
- Umsetzung des Aktionsprogramms der Vereinten Nationen zur Verhütung, Bekämpfung und Unterbindung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten (2001), *Biting the Bullet Project Briefing 15*, London: BASIC, International Alert and Saferworld
- OAS (Organisation der amerikanischen Staaten) (1997a), *CICAD Model Regulations for the Control of the International Movements of Firearms, their Parts and Components and Ammunition*, 15. September 1997
- OSZE, Forum für Sicherheitskooperation (2000), *OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen*, FSC.DOC/1/00 vom 24. November 2000
- Konfliktverhütungszentrum (2002a), *Overview of the first Information Exchange on SALW of 30 June 2001*, FSC.GAL/9/02 vom 23. Januar 2002
- Konfliktverhütungszentrum (2002b), *Model Answer for the OSCE Information Exchange on SALW of 30 June 2001*, FSC.GAL/39/02 vom 27. Januar 2002
- Forum für Sicherheitskooperation (2002c), Beschluss über die Ausarbeitung von Leitfäden für bewährte Praktiken betreffend Kleinwaffen und leichte Waffen, FSC.DEC/11/02, vom 10. Juli 2002
- Small Arms Survey (2002), *Small Arms Survey 2002: Counting the Human Cost*, Oxford: Oxford University Press
- Vereinte Nationen (1945), *Charta der Vereinten Nationen*, unterzeichnet am 26. Juni 1945
- VN-Generalversammlung (2001a), *Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, verabschiedet am 31. Mai 2001*, enthalten im Dokument der Vereinten Nationen A/RES/55/255 vom 8. Juni 2001
- (2001b), *Aktionsprogramm zur Verhütung, Bekämpfung und Unterbindung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten*, verabschiedet am 20. Juli 2001, enthalten im Dokument der Vereinten Nationen A/CONF.192/15
- Wassenaar Arrangement (Wassenaar-Arrangement über Ausfuhrkontrollen für konventionelle Waffen sowie Güter und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck), Best Practices for Effective Export Control Enforcement, Indicative List of End-Use Assurances Commonly Used, und Best Practice Guidelines for Exports of Small Arms and Light Weapons, alle abrufbar unter <http://www.wassenaar.org/docs/sou_arms_brokerage.htm>.